

Beteiligung und Tarifpolitik: Debatten, Ansätze und Grenzen am Beispiel der IG Metall

Bahn Müller, Reinhard; Salm, Rainer

Veröffentlichungsversion / Published Version
Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Verlag Barbara Budrich

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bahn Müller, R., & Salm, R. (2018). Beteiligung und Tarifpolitik: Debatten, Ansätze und Grenzen am Beispiel der IG Metall. *Industrielle Beziehungen : Zeitschrift für Arbeit, Organisation und Management*, 25(1), 27-50. <https://doi.org/10.3224/indbez.v25i1.02>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY-SA Lizenz (Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY-SA Licence (Attribution-ShareAlike). For more Information see: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0>

*Reinhard Bahn Müller, Rainer Salm**

Beteiligung und Tarifpolitik: Debatten, Ansätze und Grenzen am Beispiel der IG Metall**

Zusammenfassung

Mitgliederbeteiligung ist zu einem Top-Thema in den Gewerkschaften geworden. Der Beitrag rekonstruiert am Beispiel der IG Metall den Verlauf der Beteiligungsdebatte in der Tarifpolitik und geht Gründen für den beteiligungsorientierten Pfadwechsel nach. Diskutiert wird sodann das Spannungsverhältnis von Legitimität und Effektivität in der Tarifpolitik. In Abgrenzung zu früheren Konzepten wird für ein Analyseraster plädiert, das alle Phasen einer Tarifbewegung in den Blick nimmt und dabei zwischen unterschiedlichen Funktionen, Zielgruppen und Stufen von Beteiligung unterscheidet. Vor diesem Hintergrund werden Beispiele erweiterter Beteiligung von Mitgliedern und ehrenamtlichen Funktionären dargestellt, die in den Phasen der Forderungsentwicklung, der Durchsetzung sowie der Akzeptanzklärung und -sicherung nach einem Verhandlungsergebnis mit unterschiedlichem Erfolg erprobt wurden. Dabei wird deutlich, dass Beteiligung sowohl normativ begründet als auch funktionell gehandhabt wird und der zunächst top-down initiierte Weg in Richtung „Beteiligungsgewerkschaft“ teils auf breite Resonanz, teils an Grenzen stößt. Erweiterte Beteiligungsmöglichkeiten bestehen jedoch in allen Phasen einer Tarifbewegung, auch in der als besonders beteiligungskritisch geltenden Phase der Kompromissbildung. Offen und von der Zielsetzung sowie der Ausgestaltung der Beteiligungsangebote abhängig sind die Auswirkungen erweiterter Mitgliederbeteiligung auf das Spannungsverhältnis von Einfluss- und Mitgliederlogik.

Schlagwörter: Industrielle Beziehungen, Tarifpolitik, Mitbestimmung, Tarifverhandlungen, Gewerkschaften, IG Metall

Participation and collective bargaining policy: using the IG Metall as an example to consider debates, approaches and limits to participation and collective bargaining policy

Abstract

Membership participation has become a hot topic within trade unions. Focusing on the IG Metall, this article reconstructs the debate on participation in collective bargaining policy and reflects the reasons for a change of direction as far as participation is concerned. This will be followed by an analysis of

* Dr. Reinhard Bahn Müller, Forschungsinstitut für Arbeit, Technik und Kultur (FATK) an der Universität Tübingen, Haußerstr.43, D-72076 Tübingen. E-Mail: reinhard.bahnmueller@uni-tuebingen.de
Rainer Salm, IMU Institut GmbH Forschung und Beratung, Hasenbergstr. 49, 70176 Stuttgart. E-Mail: rsalm@imu-institut.de

** Artikel eingegangen: 16.12.2016, revidierte Fassung nach doppelt-blindem Begutachtungsverfahren akzeptiert: 08.12.2017

collective bargaining policy, specifically the problem of tension between legitimacy and effectiveness. In contrast to previous conceptual approaches, the authors promote an analytical method that considers the various phases of collective bargaining. These include different functions taken up by actors, target groups and levels of participation. Against this background, examples of extended participation on the part of members and lay shop stewards (functionaries) will be presented, particularly considering their roles in achieving varying degrees of success during (in the phases) the development of collective bargaining goals as well as the implementation (enforcement of receivable) and acceptance of negotiated outcome. It will be demonstrated that participation is both normatively justified and functionally addressed. Furthermore, that although the initial top-down path towards the “participatory union” was partly well received by a broad number of members, at the same time such an approach had to contend with certain limitations. Extended opportunities for participation, however, exist in all phases of a collective bargaining movement, even in critical phases concerned with achieving a compromise. The effects of extended membership participation as well as the different forms of such participation remain open and dependent on the tension between influence and membership logic.

Key words: Industrial relations, tariff policy, participation, bargaining policy, unions, IG Metall (JEL: J5)

1. Einleitung

Mitgliederbeteiligung ist seit geraumer Zeit Top-Thema in den Gewerkschaften, nicht zuletzt in der IG Metall. Die Diskussion hat viele Facetten und bezieht sich auf unterschiedliche Felder. Dieser Beitrag konzentriert sich auf die Tarifpolitik, speziell die Flächentarifpolitik und damit das Kerngeschäft der Gewerkschaften. Beteiligung in der Tarifpolitik ist allerdings kein neues Thema, sondern zieht sich wie ein roter Faden durch die Gewerkschaftsgeschichte. Durch die Entwicklungen der letzten Jahre, insbesondere durch die neue Architektur des Systems Industrieller Beziehungen mit Tarifaueinandersetzungen auf sektoraler wie auf betrieblicher Ebene sowie des damit einhergehenden veränderten Stellenwerts gewerkschaftlicher Betriebspolitik hat sie allerdings an Relevanz gewonnen. Der Bedarf an Beteiligung zur Akzeptanzsicherung insbesondere bei Standortvereinbarungen ist gestiegen. Daraus wurden zeitversetzt auch Konsequenzen für die Anlage von Flächentarifbewegungen gezogen, wie nachfolgend anhand von vier Beispielen dargestellt wird.

In einem ersten Schritt erfolgt ein kurzer Überblick über die wechselvolle Geschichte der Diskussion um Mitgliederbeteiligung in der IG Metall. Es wird dabei der Frage nachgegangen, weshalb die bereits in den 1980er Jahren geführten ersten Debatten und Beschlüsse zur breiteren Einbeziehung der Mitglieder keine nachhaltigen Wirkungen hatten, wohingegen Mitte der 2000er Jahre ein grundlegender und – wie es scheint – nachhaltiger Schwenk erfolgte. In einem zweiten Schritt wird das von Weitbrecht (1969) konstatierte Grunddilemma von Beteiligung in der Tarifpolitik in Erinnerung gerufen, wonach Effizienz und Legitimität in einem Spannungsverhältnis stehen, das einer umfassenden Mitgliederbeteiligung Grenzen setzt. In Abgrenzung zu Weitbrechts Thesen wird dafür plädiert, diese Grenzen phasen-, anlass- und funktionsbezogen zu bestimmen sowie jeweils zwischen Stufen der Beteiligung zu unterscheiden. Vor diesem Hintergrund werden in einem dritten Schritt entlang der Dramaturgie von Flächentarifbewegungen ein schon etwas älterer und drei neue Ansätze erweiterter Mitgliederbeteiligung dargestellt: Mitgliederbeteiligung bei der Ent-

wicklung des Entgeltraahmenabkommens (ERA) in Baden-Württemberg, Beschäftigtenbefragungen als Instrument der Findung bzw. Konkretisierung von Tarifforderungen, das neue Aktivierungs- und Arbeitskampfkonzzept der IG Metall sowie zwei divergierende Beteiligungsansätze in der als besonders beteiligungskritisch geltenden Kompromissbildungsphase (IG Metall versus Verdi). In einem abschließenden vierten Schritt wird ein Fazit gezogen.

2. Von „passiver Folgebereitschaft“ zur „Beteiligungsgewerkschaft“: Stationen der Debatte

Die Diskussion um die Beteiligung der Mitglieder an den Aktivitäten der Gewerkschaften, speziell in der Tarifpolitik, hat Tradition. Schon zu Beginn des letzten Jahrhunderts konstatierte Robert Michels (1911) in seiner Studie zum Parteienwesen auch auf die Gewerkschaften gemünzt, dass „die Mehrzahl der Organisierten der Organisation (lediglich) Gleichgültigkeit entgegen“ bringe, weshalb sie die Repräsentation ihrer Interessen an eine „kleine Zahl von Einzelindividuen (delegiere), die sie aufgrund von Vollmachten ständig vertritt und ihre Angelegenheiten besorgt“ (S. 75). In den 1950er Jahren klangen die Befunde ganz ähnlich. Festgestellt wurde eine ausgeprägte „Dienstleistungsorientierung der Arbeitnehmer“ bzw. eine „typische Konsumentenhaltung“ und ein schwach ausgeprägtes Interesse, aktiv handelnd in das Gewerkschaftsgeschehen einzugreifen (Mayntz, 1963, S. 103). Eine Notwendigkeit, die Beteiligungsmöglichkeiten zu erweitern oder die Organisationspraxis zu verändern, wurde jedoch nicht gesehen. Die Gewerkschaften waren bei den Beschäftigten anerkannt und die Mitglieder zeigten ihre Loyalität, wenn die Gewerkschaftsführung sie rief.

So sah das auch noch Otto Brenner, 1. Vorsitzender der IG Metall in den Jahren 1954 bis 1972. Er fasste seine Erfahrungen am Ende seiner Amtszeit so zusammen:

„Der elementare Tatbestand der Gewerkschafts- und Tarifpolitik der vergangenen zwei Jahrzehnte war, dass die große Masse der Arbeitnehmer passiv und mehr oder minder apathisch Gewerkschaftspolitik über sich ergehen ließ. So gut wie alle Tarifbewegungen der IG Metall in den vergangenen zwei Jahrzehnten sind von oben her angekurbelt, eingeleitet und durchgeführt worden. Nirgends war Druck von unten für die gewerkschaftliche Aktion ausschlaggebend“ (zit. nach Schauer, 1988, S. 155).

Ein wirkliches Problem sah Brenner darin jedoch nicht. „Es wäre falsch“, so fährt er nämlich fort, „von einer Nichtkampfbereitschaft zu sprechen. Denn überall, wo die Gewerkschaften riefen, fanden sich die Arbeitnehmer diszipliniert ein.“

Die Probleme mit und die kritische Reflexion über das tradierte gewerkschaftliche Aktivierungs- und Beteiligungsmodell begannen in der Endphase der Brenner-Ära und danach. Konsequenzen wurden daraus jedoch lange nicht gezogen. Ein erstes kurzes Leuchtfeuer von Widerspenstigkeit waren die Septemberstreiks 1969 sowie die spontanen Streiks 1973, als von der IG Metall weder geplante noch legitimierte Streikaktionen um sich griffen (Schumann, 1971; Müller-Jentsch, 1974). Ein zweites Warnzeichen für die Defizite der gewerkschaftlichen Repräsentationsformen waren die beachtlichen Wahlergebnisse linksoppositioneller Betriebsratslisten, denen die IG Metall zunächst durch repressive Maßnahmen begegnete, die hernach immerhin eine Demokratisierung der Aufstellungsmodalitäten von

Betriebsratslisten zur Folge hatten (Weick, 1979). Ein drittes Alarmzeichen waren die Schwierigkeiten der Homogenisierung der Mitgliederinteressen im Vorfeld der Tariffbewegung zur 35-Stunden-Woche 1984. Die fraglose Loyalität und Folgebereitschaft, von der Otto Brenner noch sprach, funktionierte nicht mehr. Vielmehr musste die Bereitschaft, den von der Führung vorgegebenen und in der Mitgliedschaft anfangs stark umstrittenen Weg einer Wochenarbeitszeitverkürzung (statt Vorruhestand) mitzugehen, mühsam Person um Person, Kopf um Kopf hergestellt werden, was unter Aufbietung aller Kräfte schließlich auch gelang (Bahnmüller, 1985). Das Ergebnis, der Einstieg in die 35-Stunden-Woche, war dann Rechtfertigung genug, das traditionelle Aktivierungsmodell als alternativlos zu präsentieren und von Kritik weitgehend freizustellen.

Vier Jahre später, auf dem Zukunftskongress der IG Metall im Jahr 1988, waren dann allerdings neue Töne zu hören. Erweiterte Mitgliederbeteiligung bekam nun erstmals eine positive Konnotation. Ein wichtiger Bezugspunkt war die sog. „Wertewandeldiskussion“. Die „modernen Arbeitnehmer“, so schrieb Horst Kern (1988) der IG Metall ins Stammbuch, seien nämlich „Transparenzfanatiker“ und kritisierten den Geheimhaltungscharakter der betrieblichen Herrschaftsstrukturen ebenso heftig wie die vorherrschende gewerkschaftliche Diskurs- und Organisationspraxis. Als glaubhafter Anwalt von Arbeitnehmerinteressen kämen in Zukunft nur Gewerkschaften in Betracht, „die selbst durch ihre Binnenstrukturen und Organisationspraktiken für Diskussionsoffenheit, Gedankenreichtum, Experimentierfreudigkeit stehen, die ‚Diskurs-Organisationen‘ sind und keine Gebilde des ‚demokratischen Zentralismus‘“ (S. 172f.).

Horst Kern war mit dieser Diagnose nicht allein. In den Folgejahren kam es zu einer breit geführten Diskussion mit einer Vielzahl von Debattenbeiträgen, die durchweg mehr Beteiligung einklagten (Hoffmann, Mückenberg & Lange, 1990; Morgenroth, Niemeyer & Hollmann, 1994; Oetjen & Zoll, 1994). Gefordert wurden „Diskursgewerkschaften“, „Beteiligungsgewerkschaften“, die Räume für Kommunikation und Verständigung bereitstellen sollten, da, wie Hans-Jürgen Arlt (1994) es formulierte, Solidarität heutzutage nicht mehr „im Himmel prästabilisierter Einigkeit“ existiere, sondern „durch das Fegefeuer konfliktorischer Kommunikation gehen“ müsse (S. 292).

Die Appelle fanden in den Gewerkschaftsspitzen durchaus Gehör. Franz Steinkühler, damals 1. Vorsitzender der IG Metall, befand in seiner Abschlussrede auf besagtem Zukunftskongress, in seiner Gewerkschaft müsse fortan „jeder seine Ideen einbringen können, ohne vorher Funktionär werden zu müssen“ (Steinkühler, 1989, S. 529). Und in den „Leitlinien der IG Metall zur gesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Reform“, die im Nachgang zu dem Kongress verabschiedet wurden, hieß es unter der Überschrift „Die IG Metall muss dialogfähiger werden“: „Wir wollen verstärkt Mitgliederbeteiligung und die Förderung des ehrenamtlichen Elements. Hier sind Dialogformen und Diskursforen notwendig. Auch die Einbeziehung von Nichtmitgliedern kann dabei sinnvoll sein“ (IG Metall, 1989, S. 560).

Die Diskussionen und die Beschlüsse führten in der ersten Hälfte der 1990er Jahre auch zu einem bemerkenswerten Beteiligungsexperiment bei der Reform der Entgelttrahmentariffverträge (ERA), auf die wir nachfolgend zu sprechen kommen. Danach verschwanden die Ansätze jedoch wieder in der Versenkung, um 10 Jahre später wiederentdeckt, ausgebaut, verbreitert zu werden und als neue Maxime gewerkschaftlichen Handelns Geltung zu

erlangen. Weshalb nahm die Beteiligungsdebatte diese erstaunliche Entwicklung? Warum versandete der erste Diskussionsanlauf und weshalb kam es Mitte der 2000er zu einer bis heute anhaltenden Renaissance?

Für das rasche Versickern der ersten offensiv geführten Beteiligungsdiskussion sehen wir vor allem zwei Gründe:

Ein erster war die deutsche Wiedervereinigung und deren Folgen für das System Industrieller Beziehungen. Der Institutionentransfer, begleitet von der De-Industrialisierung Ostdeutschlands und der sich anschließenden Wirtschaftskrise auch in Westdeutschland ließen wenig Kraft und Raum für Experimente.

Ein zweiter Grund war die latente Angst nicht weniger einflussstarker haupt- und ehrenamtlicher Funktionäre und Funktionärinnen vor einem Kontrollverlust bzw. davor, dass eine Ausweitung der Beteiligungsmöglichkeiten der Mitglieder zum Einfallstor eines ihnen unterstellten arbeitspolitischen Konservatismus werden könnte, wodurch die Prioritäten der Gewerkschafts- und der Tarifpolitik verschoben und der Erhalt von Geschlossenheit und Kampfkraft gefährdet werde. Das Risiko, durch eine Ausweitung der Mitgliederbeteiligung das bisherige gewerkschaftliche Normenkorsett zu verlieren, schien ihnen zu hoch. Die Bereitschaft ggf. die Normen, Ziele und Wege neu zu bestimmen und dabei das Risiko eines Identitätsumbaus einzugehen, war mehrheitlich (noch) nicht gegeben. Während die „Gewerkschaftsmodernisierer“ in einem Ausbau der Mitgliederbeteiligung eine Chance gewerkschaftlicher Demokratisierung und Erneuerung sahen, betonten die „Traditionalisten“ damit ggf. verbundenen Risiken mit der Folge einer Diskussionsblockade, die durch den gescheiterten Beteiligungsversuch bei der ERA-Entwicklung in Baden-Württemberg, auf den wir noch zu sprechen kommen, noch befördert wurde.

Zeitgleich vollzogen sich jedoch auf betrieblicher und überbetrieblicher Ebene Entwicklungen, die schließlich zu einer Auflösung dieser Blockade führten.

Eine erste nahm ihren Ausgang in Ostdeutschland. 1993 wurde erstmals eine „Härtefallregelung-Ost“ vereinbart, die unter bestimmten Bedingungen das betriebliche Unterschreiten tariflicher Normen ermöglichte. Solche Regelungen sollten nach damaliger Mehrheitsmeinung in der IG Metall auf den Osten begrenzt bleiben, was sich jedoch, wie die kommenden Jahre zeigten, als Trugschluss erwies. Öffnungsklauseln waren auch im Westen nicht aufzuhalten. Mit welcher Strategie der galoppierende Umbau des dualen Systems der Industriellen Beziehungen gestoppt werden konnte, war und blieb strittig. Anders als die IG BCE war die IG Metall lange nicht bereit, den Weg einer durch die Gewerkschaft (mit)kontrollierten Dezentralisierung mitzugehen und die darin liegenden Chancen einer Erneuerung der gewerkschaftlichen Vertretungspolitik durch eine breitere Mitgliederbeteiligung auszuloten (Müller-Jentsch 1995; Bahn Müller & Bispinck 1994). Entsprechende Vorschläge wurden als gefährlich, weil dammbrechend, zurückgewiesen (König, Stamm & Wendt, 1998). Widerstand hieß die Parole, nicht gestaltende Anpassung.

Parallel zur Verbetrieblichung tarifpolitischer Regelungsmaterie vollzog sich eine Schwächung gewerkschaftlicher Organisationsmacht und zeitversetzt von institutioneller Macht, was der Strategie des Widerstands Durchschlagskraft nahm. Die Mitgliederzahlen sanken, was jedoch durch die zunächst noch passable Tarifbindung in Kombination mit einer privilegierten Partnerschaft mit der Politik nicht weiter thematisiert wurde und keine Richtungsänderung in der Rekrutierungs- und Bindungspolitik der IG Metall zur Folge hatte. Aber auch die

institutionelle Macht begann in der zweiten Hälfte dieses Jahrzehnts zu bröckeln. Die Flächentarifverträge gerieten massiv in die Kritik, die Tarifbindung sank, und phasenweise war es angesichts von Selbstauflösungsdrohungen von Gesamtmetall und Lagerfeuerphantasien des damaligen BDI-Präsidenten Rogowski, der erst einmal alle Tarifverträge mitsamt dem Betriebsverfassungsgesetz verbrennen wollte, alles andere als sicher, dass Kollektivverträge überhaupt weiter abgeschlossen werden. Die auf Stabilisierung der Tarifbindung und Abwehr von Öffnungsklauseln ausgerichtete Linie der IG Metall erwies sich zunehmend als nicht mehr zielführend, zumal sie sich zusehends durch stillschweigend akzeptierte oder auch von ihr abgeschlossene „Betriebliche Bündnisse für Arbeit“ in eine Glaubwürdigkeitskrise manövrierte. Der Handlungsdruck stieg und wurde durch die Drohung der Schröder-Regierung mit einer gesetzlichen Öffnungsklausel noch gesteigert.

Die Wende kam 2004 mit dem „Pforzheimer Abkommen“. Dieses Abkommen war eine Zäsur. Es führte zu einem kräftigen und bis heute nachwirkenden Realitätsschock des gewerkschaftlichen Apparats. Die IG Metall signalisierte damit nach innen wie nach außen ihre Bereitschaft, Tarifabweichungen nicht mehr wie bisher informell zu praktizieren, sie jedoch, da Ausdruck gewerkschaftlicher Schwäche, im unzugänglichen Giftschränk der Verwaltungsstellen und Bezirksleitungen zu verwahren, sondern die Beschäftigungspakte offenzulegen und sich der veränderten Situation zu stellen. Die ungewollte und erfolglos bekämpfte Dezentralisierung der Tarifpolitik wurde nun als Chance gewerkschaftlicher Erneuerung begriffen. Durch eine Neubestimmung des Verhältnisses von Tarif- und Betriebspolitik sollte versucht werden, aus der Defensive herauszukommen und auch beim erzwungenen temporären tarifpolitischen Rückwärtsgehen organisationspolitische Stärke zu gewinnen. Betriebliche Konflikte um die Absenkung von Tarifstandards sollten fortan wie Tarifbewegungen angelegt und als tarifpolitische Auseinandersetzungen geführt werden, d.h. unter aktiver Einbeziehung der Beschäftigten sowie mit gewerkschaftlich legitimierten betrieblichen VertreterInnen und Tarifkommissionen. „Die Erhöhung der Tariffähigkeit im Betrieb durch offensive Anlage betrieblicher Konflikte, Mitgliederbeteiligung und Mitgliederentwicklung“ wurde „zur Querschnittsaufgabe der gesamten IG Metall“ erklärt, was „eine entsprechende organisationspolitische Neuausrichtung“ nötig machte (Burkhard, Iwer & Wagner, 2006, S. 45).

Dazu gehörte erstens eine Wende im Umgang mit der Frage der Mitgliederbeteiligung. Die Erfahrungen mit Tarifabweichungen lehrten nämlich: Ein akzeptabler Output in Form einer Beschäftigungssicherung (ggf. noch verbunden mit Investitionszusagen) im Tausch gegen (temporäre) Abstriche bei flächentariflich geltenden Tarifnormen ließ sich nur realisieren und gegenüber den Mitgliedern vertreten, wenn diese in allen Phasen einer betrieblichen Auseinandersetzung einbezogen werden (Haipeter, 2010). Die Legitimierung via Output musste also durch eine flankierende und erweiterte Input-Legitimierung, die in der deutschen Mitbestimmung keine starke Tradition hat, zusätzlich abgesichert werden (Rehder, 2006). Hinzukommen sollte ein Zweites: der Mitgliedererwerb und -bindung musste ein höheres Gewicht beigemessen werden, da autonome Handlungsfähigkeit und institutionelle Macht sich dauerhaft nur zurückgewinnen und stärken ließen, wenn es gelingt, die Mitgliederbasis zu stabilisieren und zu erweitern. Die Antwort hierauf hieß „Organizing“ (Bremme, Fürniß & Meinecke, 2007) und konstitutiv hierfür ist – jedenfalls in der auf die hiesigen Verhältnisse adaptierten Leseart der Organizing-Konzepte – ein beteiligungsorientiertes Vorgehen und entsprechendes Politikverständnis.

Mitgliederbeteiligung wurde damit zu einer nicht mehr kritisch beäugten, sondern mit Nachdruck geforderten Strategieempfehlung, die sich sowohl gewerkschaftliche „Traditionisten“ wie „Modernisierer“ zu eigen machten und damit Fraktionen in unerwarteter Harmonie zusammenführte, die sich in dieser Frage bislang in Schach hielten. Deren damit verbundenen Intentionen waren wohl unterschiedliche, für einen Ausbau der Beteiligungschancen plädierten gleichwohl beide. Mitgliederbeteiligung galt fortan nahezu allen als „zentraler Ansatzpunkt gewerkschaftlicher Erneuerung“, als „strategische Chance für die IG Metall“ und „Mehr Beteiligung wagen“ wurde zur offiziellen Linie erklärt (IG Metall, 2013a; Wetzel, 2015).

Der Pfadwechsel in der „Beteiligungsfrage“ ging somit nicht von der Flächentarifpolitik aus. Die stärksten Impulse kamen von der Betriebspolitik bzw. betrieblichen Tarifpolitik. Dennoch soll auch das Motto „Mehr Beteiligung wagen“ darauf nicht beschränkt bleiben. Die Selbstverpflichtung der IG Metall lautet vielmehr: auch alle Phasen einer Flächentarifbewegung sollen auf Möglichkeiten eines Ausbaus von Beteiligung der Mitglieder, aber auch der Ehren- und Hauptamtlichen hin untersucht und entsprechende Konzepte erprobt werden, beginnend mit der Forderungserstellung, über die Mobilisierungs- und Warnstreikphase bis hin zur Ergebnis- und Umsetzungsbeteiligung (IG Metall, 2015, S. 236). Die gewerkschaftsinternen Debatten hierüber stehen allerdings erst am Anfang und sie werden weniger systematisch und mit Nachdruck geführt, was seinen Grund darin haben dürfte, dass die Erträge der Flächentarifpolitik der letzten zehn Jahre weithin als zufriedenstellend empfunden wurden und in ausreichendem Maße Legitimität sichern konnten. Es ist auch keine mit Nachdruck von „unten“ eingeforderte, sondern top down angestoßene und gesteuerte Diskussion. Der hauptamtliche Apparat initiiert und kontrolliert die Beteiligungsexperimente, öffnet Türen und schließt sie ggf. auch wieder, was den neuen Beteiligungsansätzen einen instrumentellen Anstrich gibt, deren Sinnhaftigkeit und Nützlichkeit jedoch keinen Abbruch tun muss. Die Weichen auch in der Flächentarifpolitik sind jedenfalls in Richtung „Mitgliederbeteiligung“ gestellt. Es geht nicht mehr um das Ob, sondern um das Wie, das Wer, das Wann, das Wobei und um die jeweils sinnvollen bzw. angemessenen Grade der Mitgliederbeteiligung.

3. Das Grunddilemma: Effektivität und Legitimität in der Tarifpolitik

Wie weit kann die Mitgliederbeteiligung in der Tarifpolitik gehen? Welche Möglichkeiten und Notwendigkeiten bestehen und woraus resultieren die Beschränkungen?

Hansjörg Weitbrecht (1969) hat in seiner bis heute lesenswerten Studie das Spannungsverhältnis zwischen Legitimität und Effizienz in der Tarifpolitik, die bei ihm immer Flächentarifpolitik meint, anschaulich beschrieben. Tarifpolitik, so schrieb er, kann einerseits ohne Beteiligung der Mitglieder nicht auskommen. Sie ist unerlässlich, um handlungs- und durchsetzungsfähig zu sein. Die Ziele müssen mit den Mitgliedern abgestimmt und von ihnen getragen werden, sie müssen ggf. zu Kampfmaßnahmen bereit sein, zumindest muss dies glaubhaft angedroht werden können – was ohne mehr oder weniger umfassende Tests in Form von Warnstreiks als Maßnahmen der Selbstvergewisserung sowie der Manifesta-

tion gegenüber der Arbeitgeberseite kaum möglich ist. Eine umfassende Mitgliederbeteiligung ist allerdings nicht möglich, wenn es darum geht, Verhandlungen zu führen, Taktiken zu ändern, Zugeständnisse zu machen oder verbindliche Entscheidungen unter Zeitdruck zu treffen und damit dem Zweck der Tarifaufonomie nachzukommen, nämlich Kompromisse zu finden. „Demokratische Willensbildung und einheitliche und rasche Entscheidungsfähigkeit widersprechen sich also“, so Weitbrecht, weil die von den Mitgliedern an die Verhandlungsführung gerichteten Erwartungen uneinheitlich und ggf. unerfüllbar sind. „Zwischen der Forderung nach Verhandlungsfreiheit und der Forderung nach Legitimität, daraus folgend Verpflichtung, besteht also ein Widerspruch, weil beide erwünschten Ziele sich nur bei unterschiedlichem Grad der Beteiligung der Mitglieder verwirklichen lassen“ (Weitbrecht, 1969, S. 92).

Wenn sich das Spannungsverhältnis von Effizienz, Legitimität und Verpflichtungsfähigkeit nicht auflösen lässt, wie kann es praktisch gehandhabt werden? Die Lösung, die Weitbrecht am Beispiel der Metall- und Elektroindustrie beschreibt, lautet: durch eine Trennung der tatsächlichen Entscheidungsprozesse von Prozessen der „Quasi-Beteiligung“ und „Quasi-Entscheidungen“ hierzu legitimer Gremien, die allerdings, wie die Tarifkommissionen der Metallindustrie, lediglich Empfehlungen abgeben und keine Entscheidungen treffen (Weitbrecht, 1969, S. 234ff.). Bereits vollzogene Entscheidungen werden, so seine Interpretation, zur Herstellung von Verpflichtungsfähigkeit quasi-demokratisch unterfüttert, indem Tarifkommissionen lediglich nachvollziehen, was andernorts entschieden ist.

Diese Charakterisierung der Beteiligungspraxis ist zweifellos erhellend, da sich hierdurch ein kritischer Blick auf Mechanismen der Akzeptanzsicherung von Tarifkompromissen eröffnet. Es lassen sich jedoch auch einige Einwände gegen das von Weitbrecht verwandte Begriffs- und Typisierungsschema vorbringen.

Erstens thematisiert Weitbrecht die „Beteiligungsfrage“ lediglich für eine Phase einer Tarifbewegung, nämlich jene der Kompromissbildung. Alle anderen Phasen werden nicht bzw. nur peripher in den Blick genommen. Relevante tarifpolitische Entscheidungen fallen jedoch nicht nur am Ende einer Tarifbewegung, sondern in allen Phasen, beginnend mit Aufstellung der Forderungen, über das für angemessen erachtete Aktivierungs-, Mobilisierungs-, Warnstreik- und ggf. Streikkonzept, bis hin zur Kompromissbildung und schließlich auch der Umsetzung der Tarifergebnisse. Um die Qualität von Mitgliederbeteiligung angemessen beschreiben und bewerten zu können, müssen deshalb alle Etappen einer Tarifbewegung in den Blick genommen werden, nicht nur jene der Kompromissbildung.

Zweitens ist eine Dichotomisierung in „tatsächliche“ und „Quasi-Beteiligung“ allzu grob. Grade oder Stufen der Beteiligung sind bei Weitbrecht konzeptuell nicht vorgesehen. Selbst wenn man sich, wie Weitbrecht, auf die Schlussphase einer Tarifbewegung, also die Kompromissbildung konzentriert und Entscheidungsbeteiligung zum Maß der Dinge nimmt, ist eine Gradierung bzw. Skalierung durchaus sinnvoll. Denn auch in dieser Phase existiert ein fein gesponnenes Netz an formellen und informellen Prozessen und Gremien, die in den Entscheidungsprozess über die Annahme oder Ablehnung eines Verhandlungsergebnisses einbezogen sind. Neben den VerhandlungsführerInnen sind dies etwa die (gewählte) kleine und große Verhandlungskommission, die (informelle aber ausgesprochen wichtige) Hintergrundkommission, die (gewählte) Tarifkommission, die (informell) hinzugezogenen Fachleute für Spezialfragen, die im Hintergrund mit beratend und

kommentierend eingeschalteten Bezirksleiterinnen und Bezirksleiter anderer Tarifregionen und schließlich als Letztentscheider der Vorstand der IG Metall. Vor der endgültigen Beschlussfassung der Tarifkommission wird zudem (zumindest in Baden-Württemberg) regelmäßig eine örtliche und betriebliche Diskussionsrunde zwischengeschaltet, um ein Feedback einzuholen und die Akzeptanz des Verhandlungsergebnisses zu prüfen. Erst danach, am Ende der meist vierzehntägigen Erklärungsfrist, erfolgt eine Abstimmung in der Tarifkommission und eine Empfehlung an den Vorstand, das vorliegende Ergebnis anzunehmen oder abzulehnen. Lässt sich das alles unter „Quasi-Beteiligung“ und „Quasi-Entscheidungen“ subsumieren? Werden über diese Beteiligungsprozeduren nicht Informationen gewonnen und Meinungsbilder generiert, die für die Letztentscheider, also die Vorstände der Verbände, von erheblicher Bedeutung sind und ihr Votum nicht unerheblichen beeinflussen dürften?

Drittens reduziert Weitbrecht Mitgliederbeteiligung auf eine Funktion bzw. eine Zielsetzung: die Herstellung von Verpflichtungsfähigkeit. Diese Funktion ist fraglos wichtig, weil die Tarifaufonomie auf dem Spiel stünde, wenn es den Verbänden nicht mehr gelänge, verpflichtungsfähige Tarifkompromisse zustande zu bringen. Beteiligung kann jedoch ganz unterschiedliche Funktionen erfüllen. Sie reichen von der Befriedigung des Informationsbedarfs der tarifpolitischen Entscheidungsträger zu Problemsichten und Stimmungslagen von Mitgliedern und auch Nichtmitgliedern, über die Nutzung deren motivationalen, qualifikatorischen und zeitlichen Ressourcen bei der Entwicklung und Ausarbeitung der Tarifforderungen bis hin zur aktiven Beteiligung der Mitglieder an (Streik-)Aktionen zu deren Durchsetzung, also der Funktion, Organisationsmacht sichtbar und wirkungsvoll zu entfalten. Und auch die betriebliche Umsetzung verlangt mehr denn je aktives Engagement.

Viertens hat Weitbrecht ausschließlich die „einfachen“ Mitglieder im Blick und nicht die ehrenamtlichen und auch hauptamtlichen Funktionäre und Funktionärinnen, deren Beteiligung in relevante Entscheidungsprozesse ebenfalls entwicklungsfähig und -bedürftig ist.

Angemessener und ertragreicher erscheint uns deshalb ein Analyseraster, das sich nicht auf eine Etappe von Tarifbewegungen (Kompromissbildung) und eine Funktion (Verpflichtungsfähigkeit) beschränkt, sondern erstens den gesamten Verlauf einer Tarifbewegung in den Blick nimmt, beginnend mit der Forderungsfindung, über die Forderungskonkretisierung, die Aktivierung und Mobilisierung, die Durchsetzung, die Kompromissbildung und Klärung der Verpflichtungsfähigkeit bis hin zur Umsetzung der Tarifiergebnisse. Zweitens ist nach der/den jeweiligen Funktion(en) bzw. Zielsetzung(en) von Beteiligung zu fragen. Zwar geht es zumeist darum, die interne Legitimität des tarifpolitischen Handelns zu erhöhen und damit einen Beitrag zur Verbesserung der Verpflichtungsfähigkeit sowohl auf die Tarifforderungen, als auch die Tarifiergebnisse zu leisten. Mindestens ebenso wichtig und letztlich entscheidend für den Erfolg von Tarifbewegungen ist jedoch die gewerkschaftliche Handlungsstärke und Durchsetzungsmacht und damit die Handlungsebene, was in einem Analysekonzept gebührend zu berücksichtigen ist. Sinnvoll erscheint uns drittens eine Differenzierung nach Zielgruppen, die beteiligt werden bzw. werden sollen: gewerkschaftlich (noch) nicht organisierte Beschäftigte, „einfache“ Mitglieder ohne Gewerkschaftsfunktion, aber auch ehrenamtliche örtliche und betriebliche Funktionärinnen und Funktionäre, deren breitere Beteiligung häufig eine Zwischenstufe und eine zwingende Voraussetzung einer

breiteren Mitgliederbeteiligung ist und schließlich auch Hauptamtliche, die Beteiligungsprozesse nicht nur akzeptieren, sondern gewährleisten und organisieren müssen. Viertens schließlich ist zwischen Graden von Beteiligung zu unterscheiden, die analog einer „Beteiligungstreppe“ mehrere Stufen von Beteiligung umfasst, etwa, wie Kühbauch (2015) vorgeschlagen hat, Stufe 1: Kontakt bzw. Konsultation (differenziert nach Information, Resonanz, Ideensammlung), Stufe 2: Dialog bzw. Konflikt (Diskussion, Meinungsbildung), Stufe 3: (Mit-)Entscheidung (Verfahren, Inhalt, Umsetzung).

Die nachfolgend dargestellten Beispiele decken nicht alle Phasen einer Tarifbewegung ab, sie folgen jedoch der Phasenlogik und dem vorgeschlagenen Blick auf Beteiligung hinsichtlich der Zielsetzungen der ins Auge gefassten Zielgruppen sowie der angestrebten bzw. praktizierten Stufen an Beteiligung.

4. Ansätze erweiterter Mitgliederbeteiligung in Flächentarifbewegungen

4.1 Forderungsentwicklung: Hürden bei der beteiligungsorientierten Entwicklung des Entgeltrahmenabkommens (ERA)

Unser erstes Beispiel ist in der Phase der Forderungskklärung bzw. -entwicklung angesiedelt und es bezieht sich auf einen speziellen Fall: der sachlich komplexen wie interessenpolitisch brisanten Reform der Entgeltrahmenabkommen (ERA). Das Beispiel stammt aus der ersten Hälfte der 1990er Jahre, also jener Zeit, in der die Beteiligungsdiskussion in der IG Metall ihren ersten Höhepunkt hatte und daraus Konsequenzen für die Tarifpolitik gezogen werden sollten. Die Entwicklung von ERA sollte ein Exerzierfeld hierfür sein.

Entgeltrahmenabkommen sind komplizierte und thematisch verschachtelte Tarifwerke. Sie beinhalten in ihrem Kern die Regeln, nach denen Arbeit, Leistung und Belastungen bewertet und vergütet werden. Zielsetzung der Tarifreform war es, die damals noch bestehende Ungleichbehandlung von Arbeitern und Angestellten und innerhalb der jeweiligen Statusgruppe zu beseitigen, ein für alle Beschäftigten einheitliches und zeitgemäßes Bewertungssystem zu entwickeln und alle Arbeitsaufgaben neu zu bewerten, um auf diese Weise die Wirksamkeit des Tarifvertrags wiederherzustellen, die durch eine nicht tarifkonforme betriebliche Entgeltpolitik gelitten hatte.

Lässt sich die Reform eines solchen Regelwerks mit einer breiten Beteiligung von Mitgliedern bei der Forderungsentwicklung bewerkstelligen? Gibt es eine entsprechende Motivation bei den Mitgliedern? Sind die nötigen Kompetenzen vorhanden? Ziehen die Haupt- und Ehrenamtlichen, die Gremienvertreter und die betrieblichen Entgeltexperten mit, die bisher das Sagen hatten? Und wenn ja, wie soll der Beteiligungsprozess angelegt werden?

Die IG Metall in Baden-Württemberg hat Anfang der 1990er Jahre den Versuch gemacht, die Entwicklung ihres ERA beteiligungsorientiert anzugehen. Drei Gründe waren hierfür maßgeblich:

Ein erster ergab sich aus den Umsetzungserfahrungen der bundesweit mit großer Aufmerksamkeit registrierten Qualifizierungsbestimmungen des Lohn- und Gehaltsrahmentarifvertrags I (LGRTV I) von 1988. Es hatte sich nämlich gezeigt, dass es mit der traditionel-

len Vorgehensweise zwar möglich war, vorbildliche und weitblickende Tarifregelungen abzuschließen und insofern innovative und effiziente Tarifpolitik zu machen. Die Effektivität war aber eingeschränkt, weil die Umsetzung dieser Regelungen ganz erheblich darunter litt, dass sich die betrieblichen Funktionäre und Mitglieder im Vorfeld der Tarifbewegung unzureichend einbezogen und auf die Regelungen wenig vorbereitet fühlten (Bahnmüller, Bispinck & Schmidt, 1993). Das sollte sich nicht wiederholen.

Ein zweiter Grund resultierte aus den erwarteten Interessendivergenzen innerhalb der Arbeitnehmerschaft, die es bei dem anstehenden Reformprojekt voraussichtlich geben würde. Die IG Metall sah sich mit unterschiedlichen, teilweise konkurrierenden Interessen und Forderungen konfrontiert, die, wie Walter Riester (1990, S. 23) es formulierte, „nicht von selbst solidarisch aufeinander bezogen sind“, sondern „von der IG Metall politisch zusammengefasst und zu übergreifenden gemeinsamen Interessen aller Organisierten gebündelt werden“ mussten. Es würde, das war von Beginn an klar, „VerliererInnen“ und „GewinnerInnen“ geben. Deshalb sollten frühzeitig vielfältige Diskussionsforen geschaffen werden, die einen produktiven Umgang mit den Interessendivergenzen ermöglichen.

Ein dritter Grund lag in den Folgeproblemen des Funktionärs- und Delegiertenprinzips, auf dem der gewerkschaftliche Willensbildungsprozess bei der Forderungsentwicklung bis dato beruhte. Dieses Prinzip hatte zwar Vorteile, wenn es galt, einen politischen Willensbildungsprozess schnell demokratisch zu organisieren und zu legitimieren, als gravierender Nachteil galt jedoch, dass sich der Meinungsbildungsprozess „relativ schnell von der betrieblichen Ebene (abhebt), die aber machtpolitisch letztlich die entscheidende ist“ (Riester, 1990, S. 11). Das machte Teilen der IG Metall gerade bei der „Tarifreform 2000“, wie das ERA-Projekt anfänglich hieß, zunehmend Sorge, da die von gewerkschaftlichen Stabsabteilungen entwickelten Positionen der baden-württembergischen Bezirksleitung als „abgehoben“ galten. Durch eine Öffnung und Verbreiterung der Diskussion, insbesondere durch die stärkere Akzentuierung des ehrenamtlichen Elements sollte deshalb sichergestellt werden, dass ein neuer Tarifvertrag „betriebliche Realität und keine gewerkschaftlichen Wunschbilder“ (Riester, 1990, S. 12) abbildet.

Der Beteiligungsansatz war ausgesprochen ambitioniert. Alle, die motiviert waren, einen Beitrag zu leisten, seien es Haupt-, Ehrenamtliche, Mitglieder ohne Funktion und auch gewerkschaftlich nicht organisierte Beschäftigte, waren eingeladen in lokalen und bezirklichen Foren mitzuarbeiten (Bahnmüller, 1998). Das Ergebnis war jedoch ernüchternd. Es gelang nur in wenigen Fällen, Mitglieder ohne Funktion und schon gar nicht Unorganisierte zu einer Mitarbeit bei diesem komplizierten Tarifwerk zu bewegen. Die anfänglich gleichwohl ansprechende Zahl von aktiv Beteiligten, de facto fast ausschließlich Ehrenamtliche, die etwa drei Mal so hoch lag als sonst üblich, bröckelte rasch ab. Nach zwei Jahren waren mehr als drei Viertel der ehemals Aktiven abgesprungen bzw. hatten ihre Mitarbeit eingestellt. Das beteiligungsorientierte Vorgehen wurde daraufhin Stück für Stück zurückgenommen und der Erarbeitungsprozess der Tarifforderungen in eine „klassische“ Arbeitsweise überführt: Zentrale, arbeitsteilig arbeitende Spezialistengruppen erstellten – inhaltlich und zeitlich gesteuert von der Bezirksleitung – Beratungs- und Beschlussvorlagen für die Tarif- und die Verhandlungskommission. Der innovative Start endete in einer konventionellen Landung. Sie mündete schließlich 2003 in einen vor allem von den Verbandsapparaten beider Seiten vorangetriebenen Abschluss. ERA ist ganz wesentlich ihr Produkt.

In Schieflage geriet das Projekt vor allem aus vier Gründen: Erstens war das beteiligungsorientierte Vorgehen von Beginn an umstritten. Bei nicht wenigen Haupt-, teilweise auch Ehrenamtlichen stieß es auf (verständlichen) Widerstand, da es eine intendierte, jedoch nicht offen kommunizierte Zielsetzung war, die „Lehmschicht“ des Apparates mit seinen ideologischen Verhärtungen zu umgehen und quasi einen beteiligungsorientierten Bypass zu legen. Der Versuch misslang. Er misslang vor allem deshalb, weil der Status der neu installierten Projektgruppen bzw. der Steuerungsgruppe im Verhältnis zu den bestehenden und satzungsmäßig zuständigen Entscheidungsgremien ungeklärt blieb. Zweitens war das Projekt durch die Parallelisierung von Forderungsentwicklung und Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite überkomplex und führte auch dazu, dass phasenweise nicht mehr eindeutig zu unterscheiden war, welche Positionsveränderungen durch den gewerkschaftsinternen Diskussionsprozess und welche durch den Fortgang der Verhandlungen mit der Arbeitgeberseite zustande kamen. Drittens wurde die Beteiligungsmotivation überschätzt bzw. überstrapaziert. „Einfache“ Mitglieder zeigten kaum Interesse an einer aktiven Mitarbeit an dieser komplexen Aufgabe und auch bei Ehrenamtlichen, die das Geschäft nicht semi-professionell betrieben, war über einen Zeitraum von mehreren Jahren hinweg die geforderte Motivation nicht stabil zu halten. Viertens stand die gewünschte Intensität der Beteiligung in keinem angemessenen Verhältnis zu den zeitlichen und qualifikatorischen Ressourcen, über die die Beteiligten verfügten.

Der misslungene Versuch führte einerseits zu einem Rückschlag in der Beteiligungsdiskussion und bestärkte die SkeptikerInnen, die ihre Bedenken bestätigt sahen, wonach Konflikte sich mehren und die Effizienz leidet. Dass ERA trotzdem und dazu noch auf „klassischem“ Weg zustande kam, verbuchten sie auf ihr Konto.

Aus den Fehlern bzw. Fehleinschätzungen dieses Großversuchs wie auch der in anderen Bezirken (u.a. Küste und NRW) mehr oder weniger erfolgreich praktizierten Beteiligungsansätze wurden andererseits auch Lehren gezogen. Sie fanden, wenn auch zeitlich versetzt und vermittelt Eingang in die aktuelle Beteiligungsdiskussion der IG Metall und die Prinzipien, die dabei berücksichtigt bzw. bedacht werden sollen (IG Metall, 2013a). Zu den Lehren gehört:

- Der Grad der Beteiligung muss passen. Es gilt jeweils abzuwägen, welcher Grad an Beteiligung der Situation und dem Thema angemessen ist. Beteiligung heißt nicht, dass alle gleichermaßen mitreden und mitentscheiden können.
- Verständigungsprozesse brauchen Zeit, die es nicht immer ausreichend gibt und sie erfordern auch Sachverstand, über den nicht alle verfügen.
- Beteiligung muss strukturiert und organisiert werden. Sie verlangt Professionalität im Vorgehen und Kompetenzen zur Gestaltung der Beteiligungsprozesse. Solche Kompetenzen können nicht vorausgesetzt, sondern müssen entwickelt werden.
- Beteiligung muss gewollt sein. Wesentliche Voraussetzungen liegen im Beteiligungswillen der Haupt- und Ehrenamtlichen sowie der Gremien. Es muss ein entsprechendes Partizipationsklima vorherrschen und die Zuständigkeiten bzw. Verantwortlichkeiten müssen geklärt sein.

4.2 Beschäftigtenbefragungen als Korrektiv der gewerkschaftlichen Repräsentationslücke und als Anker der Funktionärsdiskussion

Das zweite Beispiel ist neueren Datums. Es ist ebenfalls in der ersten Phase einer Tarifbewegung angesiedelt, also der Phase der Forderungsfindung bzw. -konkretisierung. Es reflektiert die früheren Erfahrungen, geht das Thema Mitgliederbeteiligung verglichen mit dem ERA-Beispiel jedoch im Zugriff breiter und im Beteiligungsanspruch begrenzter an. Die Ausgangsfrage ist jedoch dieselbe: Wer soll an der Entwicklung der Tarifforderungen beteiligt werden? Reicht es aus, wie traditionell üblich, hierzu die Meinung von Vertrauensleuten, örtlichen Delegiertenversammlungen und bezirklichen Tariffunktionärsitzungen einzuholen? Sollen zusätzlich die Mitglieder direkt befragt werden oder gar auch nicht gewerkschaftlich organisierte Beschäftigte? Und nicht zuletzt: Wie kann dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die Mitgliederstruktur der Gewerkschaft und erst recht die Zusammensetzung der Ehrenamtlichen bzw. GewerkschaftsaktivistInnen nicht der Belegschaftsstruktur entsprechen, die Gewerkschaften also eine Repräsentationslücke haben?

Colin Crouch hat auf die Probleme hingewiesen, die aus der existierenden Repräsentationslücke erwachsenden können. Er sieht die Gewerkschaften in der Gefahr, ihren Anspruch auf die Vertretung „allgemeiner Arbeitnehmerinteressen“ zu verlieren, sofern sie sich „lediglich um relativ privilegierte Gruppen mit sicheren Arbeitsverhältnissen in der Industrie und im öffentlichen Dienst kümmern, während sie diejenigen vernachlässigen, die in den neuen und besonders unsicheren Branchen arbeiten“ (Crouch, 2008, S. 146). Klaus Dörre hat diesen Argumentationsstrang aufgenommen und zugespitzt. Er sieht die deutschen Gewerkschaften bereits auf dem Weg von „intermediären“ zu „fraktalen Organisationen“ und damit zu „bloßen Vertretungen von Pressuregroups, von Stammbeschäftigten spezifischer Branchen, etwa der Automobil-, Chemie- und Pharmaindustrie“, die „minoritäre Lohnabhängigengruppen“ vertreten (Dörre, 2011, S. 288). Dieser Interpretation, die Gefährdungen zu bereits eingetretenen Fakten macht, würden wir uns zwar nicht anschließen wollen¹, unbestreitbar ist jedoch, dass die Repräsentationsprobleme der Gewerkschaften zunehmen und Gefahren einer Verengung der Problemwahrnehmung und des Interessenshandelns bergen, wodurch auch der gewerkschaftliche Anspruch auf Vertretung der „allgemeinen“ Interessen der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer fragwürdig werden kann.

An diesem Punkt setzen die großen Beschäftigtenbefragungen der IG Metall an, die bisher in den Jahren 2009, 2013 und 2017 stattfanden und auf große und zunehmende Resonanz stießen, auch bei Nichtmitgliedern.² Sie sollen verschiedene Funktionen erfüllen. Erstens sollen sie der Mitgliedschaft und darüberhinausgehend den Beschäftigten signalisieren, dass die IG Metall die Meinung ihrer Mitglieder und auch jene der Nichtmitglieder in anderer Weise als bisher ernst nimmt. Zweitens wird damit ein Anlass für Betriebsräte

-
- 1 Dagegen spricht nicht zuletzt die Betriebs- und Tarifpolitik der IG Metall, die sich in den letzten Jahren den Problemlagen prekär Beschäftigter verstärkt angenommen hat und mit ihnen, vor allem aber für sie, d. h. in stellvertretendem Handeln nicht zuletzt der Stammbeslegschaften, deutliche Verbesserungen durchsetzen konnte.
 - 2 2017 nahmen 681.000 Beschäftigte (davon ca. 38 % Nichtmitglieder) aus etwas mehr als 7000 Betrieben teil, 2009 waren es 450.000 und 2013 514.000 Beschäftigte. 2017 umfasste der siebenseitige Fragebogen neun Fragenkomplexe mit 116 Einzelfragen zu verschiedenen betriebs-, arbeits- und gesellschaftspolitischen Schwerpunkten.

und Vertrauensleuten geliefert, auf Mitglieder und auch auf Nichtmitglieder in den ansonsten schwer erreichbaren Unternehmensbereichen zuzugehen, mit ihnen zu diskutieren, ihre Meinungen einzuholen und sie zur aktiven Beteiligung an Tarifrunden und ggf. zur Mitgliedschaft zu ermuntern. Drittens können die Befragungen eine zusätzliche Informationsquelle für die an den Entscheidungsprozess über Tarifforderungen beteiligten FunktionärInnen und Organe sein, die sich damit ein erweitertes und durch die Kanäle des Apparats nicht gefiltertes Bild darüber verschaffen können, wo den Mitgliedern der Schuh drückt und welche Problemsicht und Prioritäten für arbeitspolitisches Handeln auch nicht organisierte Beschäftigte haben. Sie sollen damit das Blickfeld über die aktuellen gewerkschaftlichen Organisationsränder hinaus erweitern. Und sie sollen viertens als Anker und Korrektiv fungieren, um aus der Repräsentationslücke und/oder aus ideologisch gefärbten Weltbildern von Funktionärinnen und Funktionäre herrührende Verengungen bzw. Vereinseitigung der Interessenwahrnehmung zu vermeiden, realitätsnähere Situationsdeutungen zu generieren und um, wie es in der diplomatischen Sprache der entsprechenden Gewerkschaftstagsentschließung heißt, „in teils kontroversen Fragen zu einer einheitlichen Position zu kommen“ (IG Metall, 2015, S. 162).

Wie schon an den Jahreszahlen erkennbar, dienen die Befragungen auch der Positionierung für die jeweilige Bundestagswahl. Die Zustimmung zu den politischen Forderungen der IG Metall wurde dabei allerdings zunächst in einer eher suggestiven Form abgefragt, sodass allenfalls die Verteilung zwischen hoher und sehr hoher Zustimmung von Interesse war. Mit jeder Befragung nahm allerdings das Gewicht der allgemeinpolitischen Fragen ab und jenes der tarifpolitischen zu. 2013 diente die Hälfte, 2017 zwei Drittel der Fragen der Vorbereitung der nachfolgenden Tarifrunden. Auch waren die auf die Tarifpolitik gemünzten Frageformulierungen nicht darauf ausgerichtet, die Zustimmung zu schon beschlossenen Forderungen abzufragen. Stattdessen wurden forschend offene und zur Kritik ermunternde Fragen gestellt³, die dann mitunter überraschende und teilweise für die betrieblichen Interessenvertretungen unangenehme Wahrheiten zu Tage förderten.⁴ Neu ist zudem die Stringenz, mit der die Befragungen sowohl zur tarifpolitischen Themenkonkretisierung als auch zur betriebspolitischen Vor- und Nachbereitung von Tarifrunden bzw. deren betriebspolitischer Flankierung eingesetzt werden. So wurden die Ergebnisse, nach-

-
- 3 Die Fragen folgen dem Vierschritt: Wie sind Ihre Arbeitsbedingungen? Wie zufrieden sind Sie damit? Welche Veränderungen wünschen Sie? Was sollte die Gewerkschaft dafür tun? 2013 wurden vor allem die Themen Qualifizierung, altersgerechte Arbeitsgestaltung und vorzeitige Ausstiegsmöglichkeiten abgefragt, die dann für die Tarifrunde 2015 in entsprechende Forderungen mündeten. Zum Thema Dauer und Flexibilität der Arbeitszeit wurde 2013 eher allgemein und 2017 dann intensiver nach den sich abzeichnenden drei Forderungsschwerpunkten Flexibilität bei Schichtarbeit, Home Office und Absenkmöglichkeiten aus persönlichen Gründen gefragt. Dabei wurde keine durch die Fragen präferierte Antwortrichtung vorgegeben. Zum Beispiel konnte man die (intern umstrittene) Position, dass „Beschäftigte zeitweise an einem selbstgewählten Arbeitsort (etwa zu Hause) arbeiten dürfen“ mit „generell gut“, „nur unter bestimmten Voraussetzungen gut“, „nur bei speziellen Gründen gut (z.B. Kinderbetreuung, Altenpflege)“ oder mit „generell nicht gut“ beantworten.
 - 4 Einen eigenen Abschnitt nehmen Fragen zur Berücksichtigung von Beteiligungsinteressen der Befragten durch die betriebliche Interessenvertretung ein. So wurde etwa danach gefragt, ob vor wesentlichen Veränderungen vom Betriebsrat oder der IG Metall die Meinung der Beschäftigten eingeholt werden sollte oder ob sie sich durch ihren Betriebsrat gut vertreten fühlen. Auf diese Weise wurde die Befragung auch genutzt, um die Beteiligungsorientierung der traditionell als Stellvertreter agierenden Betriebsräte zu stärken.

dem sie von verschiedenen wissenschaftlichen Instituten analysiert und differenziert aufbereitet wurden, nicht nur breit in der Öffentlichkeit, den gewerkschaftlichen Gremien und in den Betrieben gestreut und diskutiert (IG Metall, 2013b; 2017a; 2017b), sondern ergänzend betriebspezifische Auswertungen angeboten. Diese sollten auf wenige Problemschwerpunkte verdichtet nochmals mit den Beschäftigten diskutiert werden und in ein betriebliches Aktionsprogramm der Vertrauensleute und Betriebsräten münden. Über die Sensibilisierung und Motivierung der Belegschaften für die nächste Tarifrunde hinaus sollen durch die Befragung somit auch koordinierte betriebliche Aktivitäten zu gewerkschaftlichen Schwerpunktthemen angestoßen werden. Dies war in der Vergangenheit meist nur für einige Pilotbetriebe gelungen, weil in der Mehrzahl das Betriebsratshandeln eher reaktiv ausgerichtet ist.

Beschäftigtenbefragungen sind auf diese Weise sowohl zu einem wichtigen Bezugspunkt in der tarifpolitischen Forderungsklärung als auch zu einem Feedback-Instrument in der gewerkschaftlichen Betriebspolitik geworden. Alle Materialien zur Konkretisierung der Arbeitszeitforderung der Tarifrunde 2018 beziehen ihre Argumente fast ausschließlich aus der Beschäftigtenbefragung. Auf dem letzten Gewerkschaftstag der IG Metall wurde bei der Debatte über die künftigen Schwerpunktsetzungen in der Tarifpolitik über 20 Mal auf sie Bezug genommen mit der Intention, die Relevanz bzw. die Priorisierung bestimmter Themen zu unterstreichen. Ob zu Recht oder zu Unrecht ist eine andere Frage, können Befragungsbefunde bekanntermaßen auch „umgebogen“ und „passend“ gemacht werden. Sie sind jedenfalls ein Markstein, an dem sich die an der tarifpolitischen Entscheidungsfindung beteiligten Haupt- und Ehrenamtlichen zwischenzeitlich abarbeiten und zu dem sie sich verhalten müssen.

Ob die Befragungen die ihnen zugeschriebenen Funktionen erfüllen ist offen. Empirisch einigermaßen fundierte Aussagen sind hierzu bisher nicht möglich. Was sich lediglich sagen lässt ist: Die Befragungen erweitern den Blick der tarifpolitischen Entscheidungsträger und sind ein nicht mehr zu umgehender Markstein in der Forderungsentwicklung der IG Metall, durch den die Perspektiven und Wertungen auch der schwach oder nicht gewerkschaftlich organisierten Belegschaftsgruppen ein bisher nicht gekanntes Gewicht erhalten. Insofern hat sich das Risiko verringert, aus der Repräsentationslücke bzw. Perspektiveneinschränkungen von Entscheidungsträgern resultierenden Verengungen bei der Interessenwahrnehmung aufzusitzen. Das hat seinen Niederschlag in der aktuellen Arbeitszeitkampagne der IG Metall gefunden, die ohne die aus den Beschäftigtenbefragungen gewonnenen Befunde zu den Arbeitszeitpräferenzen der Beschäftigten wahrscheinlich andere inhaltliche Akzente bekommen hätte. Ein Abrücken von der Forderung nach einer generellen Verkürzung der Wochenarbeitszeit und eine Hinwendung zur Gestaltung der ausufernden Flexibilität und zur Arbeitszeitverkürzung für bestimmte Gruppen und Zwecke hätten ansonsten wohl nicht stattgefunden. Denkbar ist allerdings auch, dass hierüber tarifpolitische Themen platziert werden, die bei den Gewerkschaftsaktiven und Gremienvertreterinnen und -vertretern ansonsten nicht mehrheitsfähig wären, was deren Engagement bremsen könnte.

4.3 Aktivierungs- und Durchsetzungsphase: Das neue Mobilisierungs- und Arbeitskampfkonzept

Eingefordert wird eine aktive Beteiligung von Mitgliedern und Beschäftigten an Tarifbewegungen klassischerweise, wenn es an die Durchsetzung der Forderungen geht: bei Warnstreiks, bei Urabstimmungen und bei Erzwingungsstreiks. Die primäre Funktion der in dieser Phase geforderten Beteiligung ist es durch gemeinsames und koordiniertes Handeln Druck auf die Arbeitgeber auszuüben.

Warnstreiks finden in (fast) jeder Tarifrunde statt, jedoch beileibe nicht in allen Betrieben. Die Mehrzahl der Mitglieder bzw. Beschäftigten ist nicht aktiv involviert. Die Zahl der an Warnstreiks Beteiligten schwankt zudem erheblich, ein eindeutiger Trend ist nicht erkennbar. Die Warnstreikbeteiligung scheint zahlenmäßig noch einigermaßen stabil zu sein, allerdings wird es offensichtlich immer schwieriger, die Beschäftigten insbesondere in Betrieben, die mehrfach zu Warnstreiks aufgerufen werden, zur Beteiligung zu motivieren, was Diskussionen über bezahlte Warnstreiks, wie sie Verdi seit einigen Jahren eingeführt hat, auch in der IG Metall beflügelt hat.

Eine Urabstimmung, die zweite Möglichkeit für Mitglieder „aktiv“ zu werden, gab es im Rahmen von Flächentarifbewegungen in der Metall- und Elektroindustrie letztmals 2003. Für einen Flächentarifvertrag gestreikt wurde seither auch nicht mehr. Die Wahrscheinlichkeit von Urabstimmungen und Flächenstreiks nimmt zudem aufgrund der seit 1988 geltenden gesetzlichen Rahmung (§ 160 SGB III, früher § 116 AFG) und der immer engeren Vernetzung der Unternehmen eher ab als zu. Die damit einhergehenden finanziellen (und politischen) Risiken für die IG Metall sind hoch und die ökonomische Wirkung eines Flächenstreiks wäre enorm, weshalb diese Möglichkeit als Drohkulisse zwar aufrechterhalten wird (und sie offensichtlich auch weiterhin ihre Wirkung tut), von ihr jedoch seit nunmehr 15 Jahren kein Gebrauch mehr gemacht wurde. Warnstreiks, deren ökonomische Wirkung sich aufgrund der Vernetzung gravierend erhöht haben, waren offensichtlich ausreichend, um akzeptable Tarifiergebnisse zu erzielen. Zudem sind die Übergänge von Warnstreiks und Erzwingungsstreiks durch veränderte Warnstreikkonzepte fließend geworden. Faktisch wird jedenfalls die zweite Stufe des bisherigen Arbeitskampfkonzepts, Urabstimmung und ggf. Vollstreik (i. d. R. in ein bis zwei Tarifgebieten) immer unwahrscheinlicher und die Drohung damit unglaubwürdiger.

Auf diese Situation hat die IG Metall auf dem Gewerkschaftstag 2015 reagiert. Auslöser waren immer wieder aufflammende Diskussionen über die Bezahlung von Warnstreiks als Incentive für Mitglieder und zur Stärkung deren Beteiligungsbereitschaft, gepaart mit Debatten über den Verlust von Streikerfahrungen bei Mitgliedern, Ehren- und Hauptamtlichen sowie die Fokussierung der Warnstreiks auf wenige Betriebe und Regionen. Kritisch diskutiert wurde zudem die Kalkulierbarkeit und Ritualisierung von Tarifbewegungen.

Die im Vorfeld des Gewerkschaftstages geführte Diskussion mündete in einer Entschließung zur grundsätzlichen Überprüfung und Revision der bisherigen Arbeitskampfkonzepte. Der Vorstand wurde aufgefordert, schnellstmöglich Konzepte mit dem Ziel zu entwickeln, die Eskalationsmöglichkeiten im Rahmen von Tarifbewegungen zu erweitern und mehr Betriebe, Mitglieder und Beschäftigte aktiv in Tarifauseinandersetzungen einzubeziehen. Das griffige Motto lautet: aus Zuschauern einer Tarifbewegung Beteiligte machen (IG Metall, 2015, S. 164).

Hierzu soll erstens die Zahl der in Warnstreiks einbezogenen Beschäftigten und Betriebe ausgeweitet werden. An Warnstreiks teilnehmen sollen nicht nur, wie bisher, Betriebe, die sich in Flächentarifbindung befinden und die sich Warnstreikaktionen welcher Art auch immer zutrauen. Neu ist die Einbeziehung von Betrieben ohne Tarifbindung (OT-Betriebe) sowie solche, die einen Haustarifvertrag oder einen Anerkennungstarifvertrag abgeschlossen haben. Warnstreikbewegungen sollen demnach systematischer als bisher genutzt werden, um die Tarifbindung zu erhöhen und die Mitgliederzahl zu steigern, also Organisationsmacht zu gewinnen. Im Jahr 2014 wurden 2.200 Betriebe mit Haustarifvertrag und 520 mit Anerkennungstarifvertrag gezählt (IG Metall, 2014). Das Potenzial ist also erheblich.

Zweitens soll das bisher zweistufige Aktivierungs- und Arbeitskampfkonzzept (Stufe 1 Warnstreiks, Stufe 2 Urabstimmung/Erzwingungsstreik) in ein dreistufiges weiterentwickelt werden. Die erweiterte Eskalationsstufe sollen bezahlte „Tagesstreiks“ sein. Solche Tagesstreiks sollen rollierend in allen Tarifgebieten stattfinden (können), was dem gewerkschaftlichen Handeln ein höheres Maß an Unkalkulierbarkeit verleiht und Regionen, die traditionell nicht als Pilotbezirke auserkoren werden, nicht so leicht wie bisher in die Zuschauerrolle zurückfallen lässt.

Die Teilnahme an Tagesstreiks soll an Bedingungen geknüpft sein. Hierzu aufgerufen werden sollen nur Betriebe, die an den ersten (unbezahlten) Warnstreikwellen teilgenommen haben. Hierdurch soll ein teilnahmsloses Warten auf die neue zweite Eskalationsstufe mit (pauschal bezahlten) Tagesstreiks verhindert und die Motivation gestärkt werden, an Tagesstreiks, die mit erheblichen individuellen Kosten verbundenen sind, teilzunehmen. Da nicht kalkulierbar ist, welche Betriebe zu Tagesstreiks aufgefordert werden und welche Beschäftigte mit Entgeltausfällen zu rechnen haben, soll durch eine Entschädigung der an Kampfmaßnahmen teilnehmenden Mitglieder ein Anreiz gesetzt werden, Gewerkschaftsmitglied zu werden.

Eine zweite Bedingung ist ein verpflichtend vorgesehenes Votum der Mitglieder in den für Tagesstreiks vorgesehenen Betrieben. Die Teilnahme soll an deren Zustimmung gebunden werden. Die Auswahl der in Frage kommenden Betriebe soll zwar durch die Bezirksleitungen und die Verwaltungsstellen erfolgen, ohne eine mehrheitliche Zustimmung der Mitglieder sollen die ins Auge gefassten Betriebe jedoch nicht in diese erweiterte Eskalationsstufe einbezogen werden.

Essentiell für das neue Mobilisierungs- und Arbeitskampfkonzzept ist somit eine Ausweitung der Beteiligung in zwei Richtungen: der Zahl aktiv an Warnstreiks beteiligter Betriebe und Beschäftigter sowie der Letztentscheidung über die ggf. durchzuführenden Tagesstreiks durch die Gewerkschaftsmitglieder dieser Betriebe. Es geht dabei auch um Diskurs- und Entscheidungsbeteiligung, vor allem jedoch darum, die Handlungsoptionen zu erweitern, die Durchsetzungsmacht zu steigern und (mitgeführt) die Tarifbindung zu erhöhen sowie Mitglieder zu gewinnen.

Das neue Konzept ist bisher nur in Teilen erprobt, etwa durch die (durchaus erfolgreiche) Einbeziehung auch nicht tarifgebundener Betriebe in Warnstreiks, wodurch die Tarifbindung im Kontext der Tarifrunde 2016 in ca. 40 Betrieben mit 11.000 Beschäftigten erstmals oder erneut hergestellt werden konnte. Bis zum Jahresende 2016 hat sich die Zahl der Betriebe auf 145 und die der Beschäftigten auf 35.000 erhöht (IG Metall, 2017c). In welchem Maß es darüber hinaus gelang Betriebe ohne entsprechende Erfahrung in Warn-

streiks einzubinden, ist nicht bekannt, lässt sich allerdings auch schwer ermitteln. Keine Erfahrungen gibt es bisher mit der vorgesehenen zusätzlichen Eskalationsstufe vor einer Urabstimmung mit ggf. folgendem Erzwingungsstreik: den (bezahlten) Tagesstreiks. Möglicherweise werden diese erstmals in der Tariffbewegung 2018 erprobt. In die Arbeitskämpfrichtlinien der IG Metall sind Tagesstreiks zwischenzeitlich aufgenommen. Es bleibt abzuwarten, ob die IG Metall diesen Schritt geht, wie wirksam er ist und welche Reaktionen er auf der Arbeitgeberseite auslöst.

4.4 Tarifaabschluss und Akzeptanzsicherung: Loyalty oder Voice – Mitgliederbefragungen zu Tarifkompromissen

Eine besonders heikle Phase für die Organisation von Beteiligungsprozessen ist jene der Kompromissbildung. Wie kann an dieser Stelle Legitimität erhalten und Effizienz gesichert werden, wenn rasche Entscheidungen unter Zeitdruck gefällt werden müssen? Weitbrecht hat diesbezüglich die Antwort gegeben: Die verhandlungsführenden Organisationsspitzen werden bemüht sein, die Beteiligungsmöglichkeiten gering zu halten, um ihre Verhandlungsfreiheit und damit ihre Kompromissfähigkeit als Kern der Tarifaautonomie nicht einzuschränken. Beteiligungsprozesse werden insofern nur so weit geöffnet, um abschätzen zu können, ob ein Verhandlungsergebnis verpflichtungsfähig ist oder nicht.

Im Fall der IG Metall ist eine Abstimmung der Mitglieder über Verhandlungsergebnisse nur dann vorgesehen, wenn Verhandlungen in einen Arbeitskampf münden. Dann müssen in einer ersten Urabstimmung die Mitglieder mit einem Quorum von mindestens 75 % das Scheitern der Verhandlungen bestätigen mit der Konsequenz des Arbeitskampfes. Dieser kann nur beendet werden, wenn in einer zweiten Urabstimmung die zum Arbeitskampf aufgerufenen Mitglieder sich gegen eine Fortsetzung des Arbeitskampfes und für das Verhandlungsergebnis aussprechen. Da für eine Fortsetzung wiederum mindestens 75 % erforderlich sind, bedeutet dies im Umkehrschluss, dass schon 26 % Zustimmung zur Annahme eines Ergebnisses formal ausreichen. In Tariffbewegungen ohne Urabstimmung und Arbeitskampf ist eine unmittelbare Beteiligung der Mitglieder zur Klärung der Akzeptanz eines Verhandlungsergebnisses nicht vorgesehen. Die Entscheidung bleibt den hierfür vorgesehenen Gremien vorbehalten, den Tarifkommissionen bzw. dem Vorstand.

An diesem Vorgehen gab es in den letzten Jahrzehnten nur kleine Modifikationen. So werden zu entscheidenden Verhandlungsterminen zusätzliche wichtige BetriebsrätInnen und Hauptamtliche aus jeder Geschäftsstelle als sog. Hintergrundkommission eingeladen und parallel zur Verhandlung über Zwischenstände informiert und um Meinungsbilder gebeten. Dies verbessert die örtliche Akzeptanzsicherung im Anschluss an einen Abschluss erheblich. Außerdem ist es mittlerweile zur Regel geworden, nach einem Verhandlungsergebnis zusätzlich zur Diskussion in der Tarifkommission eine betriebliche bzw. örtliche Diskussionsrunde einzulegen und erst am Ende der Erklärungsfrist die Tarifkommission über die Annahme oder Ablehnung des Verhandlungsergebnisses abstimmen zu lassen. Dies sind vorsichtige und kleine Schritte, die interne Legitimität auch am Schluss einer Tariffbewegung etwas zu erweitern. Im Grundsatz bleibt es jedoch dabei: Eine systematische Voice-Option der Mitglieder ist bei Tariffbewegungen, bei denen ein Verhandlungsergebnis nicht während eines Streiks erzielt wurde, nicht vorgesehen. Bisher gab es dazu auch im Rahmen der Beteiligungsdiskussion keine kritischen Stimmen oder Anträge. Der vom Vor-

stand der IG Metall auf dem letzten Gewerkschaftstag eingebrachte Leitantrag „Beteiligungsgewerkschaft“ empfiehlt für die Phase der „Ergebnis- bzw. Umsetzungsbeteiligung“ lediglich die „Kommunikations- und Abstimmungsprozesse in Betrieben, Tarifkommissionen und Delegiertenversammlungen zu berücksichtigen“ (IG Metall, 2015, S. 236).

Die Gewerkschaft Verdi geht demgegenüber bei der Mitgliederbeteiligung nach Vorlage eines Tarifkompromisses seit einigen Jahren einen deutlich anderen Weg. Mitgliederbefragungen nach Vorlage eines Verhandlungsergebnisses sind – zumindest bei den Tarifverhandlungen im öffentlichen Dienst – die Regel geworden, auch wenn die Verhandlungen nicht mit einem Arbeitskampf verbunden sind. Die Entscheidung, ob sie durchgeführt werden, obliegt der zuständigen Tarifkommission und diese spricht sich seit 2012 zumeist dafür aus. Erst nach Abschluss dieser Befragungen beschließt die Tarifkommission dann endgültig (und bei Verdi abschließend), ob das Verhandlungsergebnis angenommen wird oder nicht. Die entscheidungsautorisierten Gremien sind an das Mitgliedervotum zwar nicht gebunden, es nicht zu respektieren ist jedoch kaum möglich. Sie folgen ihm deshalb auch regelmäßig.

Zumeist bestätigten die Mitglieder das Verhandlungsergebnis bzw. das von der Tarifkommission empfohlene Votum und stimmten diesem zu. So sprachen sich etwa in den Jahren 2012, 2013, 2014 und 2016 zwischen 70 % und 80 % der befragten Mitglieder (Bund und Kommunen) für eine Annahme des zur Abstimmung vorgelegten Kompromisses aus. Die Bundestarifkommission (BTK) konnte sich somit bestätigt sehen und sie folgte (auch anteilmäßig) diesem Mitgliedervotum, was seitens der hauptamtlichen Tarifpolitiker erfreut zur Kenntnis genommen wurde, erhöhten sich hierdurch doch die Zustimmungsquoten der BTK zu den Verhandlungsergebnissen deutlich.

Zu einer Ablehnung kam es allerdings im Jahr 2015, als die Mitglieder in den Sozial- und Erziehungsberufen während eines noch laufenden Streiks zu einer Abstimmung über das erzielte Schlichtungsergebnis gebeten wurden. Entgegen der Empfehlung der BTK wurde es von 69 % abgelehnt. Lediglich 31 % sprachen sich für eine Annahme aus. Damit geriet die Gewerkschaft in eine äußerst schwierige Lage, die komplizierte Fragen aufwarf. Wie lässt sich bei einer mehrheitlichen Ablehnung eines Verhandlungsergebnisses durch die Mitgliedschaft zusätzlich Druck erzeugen, um dieses zu verbessern? In welchem Verhältnis stehen Mitgliederbefragungen, zumal solche, die in einer zwar ausgesetzten, jedoch durch Urabstimmung nicht beendeten Streikphase durchgeführt werden, zu Urabstimmungen? Welche Auswirkungen hat ein negatives Mitgliedervotum auf die Autorität und Glaubwürdigkeit der Verhandlungsführung nach innen wie gegenüber dem Tarifpartner?

Es mangelte nicht an kritischen Fragen, die sich primär an die „Führleute“ der Tarifbewegung richteten, also jene, die für die Dramaturgie und den Ablauf Verantwortung trugen. Gab es zu hohe Erwartungen bzw. hat das „Erwartungsmanagement“, das für eine Synchronisierung der Ansprüche an die machtpolitischen Möglichkeiten zu sorgen hat, versagt? Vor allem aber: Wie kommt man in solch einer Situation zu einem tragbaren Ergebnis und ist die Gegenseite überhaupt bereit, erneut Verhandlungen aufzunehmen?

Der Arbeitskampf wurde nicht fortgesetzt und die Verhandlungsführer nicht ausgetauscht. Beide Seiten verständigten sich darauf, die Verhandlungen nochmals aufzunehmen, wobei die Arbeitgeberseite aus nachvollziehbaren Gründen wenig Bereitschaft zeigte, ihr bisheriges Angebot zu verbessern. Dementsprechend wurde das Gesamtvolumen auch nur

unwesentlich erhöht, jedoch Umschichtungen bei den Entgelterhöhungen für verschiedene Beschäftigtengruppen vorgenommen, die eine bessere Akzeptanz begünstigen. In der zweiten Urabstimmung, die sechs Monate nach der ersten stattfand, sprachen sich denn auch 57 % Prozent für die Annahme des modifizierten Verhandlungsergebnisses aus. Die Tarifaussinandersetzung war damit beendet, die kritische Situation überstanden.

Verdi zog nach Abschluss der Tarifrunde zwar intern eine durchaus (selbst-)kritische Bilanz, eine Revision des eingeschlagenen beteiligungsorientierten Weges unter Einschluss von Mitgliederbefragungen stand jedoch nicht zur Debatte. Dieser wurde vielmehr ausdrücklich bestätigt – und in den Folgejahren durch weitere Mitgliederbefragungen über die Bundes- und Kommunalverwaltungen hinaus fortgesetzt.

5. Fazit

Der beteiligungsorientierte Richtungswechsel, den die IG Metall vor etwa zehn Jahren eingeschlagen hat, ist u.E. keine Modeerscheinung. Er markiert vielmehr eine grundlegende Veränderung in deren Politikverständnis und Handlungsorientierung. Dafür spricht auch, dass die Auslöser der Entwicklung strukturell bedingt sind. Der Schwenk hat seine Wurzeln erstens im Umbau der Architektur des Systems Industrieller Beziehungen von einem dualen in ein Mehr-Ebenen-System mit Auseinandersetzungen um Tarifnomen auf betrieblicher wie auf sektoraler Ebene. Dieser gegen den Willen der IG Metall vollzogene Umbau hat eine Kehrtwende in der Beteiligungspolitik mehr oder weniger erzwungen. Anders wäre eine legitimierungssichernde betriebliche Tarifpolitik, bei der es i. d. R. um den Preis bzw. die Gegenleistungen für (zeitlich befristete) Abstriche an Flächentarifnormen geht, nicht möglich und die „Glaubwürdigkeitskrise“, in die sich die IG Metall durch Diskrepanz zwischen der nach außen vertretenen Linie und der nach innen praktizierten Politik manövriert hatte, nicht auflösbar gewesen.

Beteiligungsfördernd wirkt zweitens die Erosion der primären gewerkschaftlichen Organisationsmacht (Mitgliederverluste) in Kombination mit veränderten Belegschaftsstrukturen und wachsenden Anteilen gewerkschaftlich nicht organisierter Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auch und gerade in den gewerkschaftlich gut organisierten und die Flächentarifpolitik maßgeblich bestimmenden Großbetrieben. Ohne eine glaubwürdige Politik des Hinhörens und des Gehörtwerdens sind diese Bereiche nicht zu gewinnen, weshalb die Repräsentationslücke verringert und der Blick für deren Interessen geweitet werden muss. Und auch in traditionellen Kernbereichen haben sich die Beteiligungsansprüche gewandelt und werden entsprechende Angebote zu einer wichtiger werdenden Voraussetzung von Mitgliedschaft.

Drittens erfordert die abnehmende Tarifbindung von Betrieben ein aktives Organizing mit Betriebsratsgründungen, Mitgliederwerbung und betrieblichen Kämpfen um Tarifbindung auch außerhalb der bisherigen gewerkschaftlichen Kernbereiche, was ohne einen von Beginn an hohen Beteiligungsgrad der Mitglieder nicht funktionieren kann.

Tarifpolitik kommt ohne Mitgliederbeteiligung nicht aus, die Beteiligungsmöglichkeiten sind jedoch nicht in allen Phasen gleich hoch und können es auch nicht sein, worauf Weitbrecht hingewiesen hat. Ein angemessenes Analyseraster zur Erfassung der Qualität

und Reichweite von (Mitglieder-)Beteiligung in Tarfbewegungen kann sich jedoch nicht nur auf die Kompromissbildung und Klärung der Verpflichtungsfähigkeit beziehen, sondern muss alle Phasen einer Tarfbewegung, beginnend mit der Forderungsfindung, über die Forderungskonkretisierung, die Aktivierung/Durchsetzung, Kompromissbildung bis hin zur Umsetzung in den Blick nehmen. Zu unterscheiden sind zudem die verschiedenen Funktionen bzw. Zielsetzungen, die Beteiligung haben kann, die Zielgruppen, die beteiligt werden sollen und nicht zuletzt die Grade/Stufen von Beteiligung. Der Maßstab einer entsprechenden Typologie kann auch nicht die höchstmögliche Stufe von Entscheidungsbeteiligung sein (Letztentscheidung) und die Abwertung aller anderen Formen und Grade als „Quasi-Beteiligung“ bzw. „Quasi-Entscheidung“. In gewerkschaftlicher Perspektive sind Formen und Stufen von Beteiligung allerdings nicht auf Prozesse der Information, Meinungsbildung und (Mit-)Entscheidung begrenzt. Letztlich entscheidend ist nicht das Votum für einen (Warn-)Streik, sondern die Beteiligung daran. Dies wird von Konzepten nicht erfasst, die den Fokus vor allem auf Diskursbeteiligung setzen.

Mitgliederbeteiligung in Flächentarfbewegung zu organisieren und auszubauen ist schwieriger und in gewissem Sinne auch risikoreicher als in der Betriebspolitik bzw. betrieblichen Tarifpolitik, wo die Wende in der Beteiligungspolitik ihren Ausgang nahm. Die Diskussionen auf diesem Feld werden weniger systematisch und mit geringerem Nachdruck geführt als in der Betriebspolitik, was seinen Grund darin haben dürfte, dass es der IG Metall in den letzten Jahren (noch bzw. wieder) gelungen ist, einen legitimierungssichernden tarifpolitischen Output zu erzielen. Gleichwohl gehört „Mehr Beteiligung wagen“ auch in Flächentarfbewegungen zur neuen Handlungsmaxime der IG Metall, was sowohl als Ausdruck eines grundsätzlich erhöhten Bedarfs an Input-Legitimierung von Tarifpolitik angesehen werden kann als auch der Optimierung des tarifpolitischen Outputs dienen soll.

Wie weit die Beteiligung gehen kann und soll, variiert. Das ERA-Beispiel zeigt, dass die Beteiligungsmöglichkeiten in der tarifpolitischen Forderungsfindung und -konkretisierung in starkem Maße von der Komplexität des zu bearbeitenden tarifpolitischen Themas, dessen interessenpolitischen Gehalts sowie dem angestrebten Konkretisierungsgrad der Tarifforderungen abhängen. Komplexe Regelwerke wie Entgeltrahmenabkommen sind, wie wir zu zeigen versucht haben, wegen der fachlichen Anforderungen, dem erforderlichen Zeitaufwand und nicht zuletzt der virulent werdenden Verteilungskonflikte innerhalb der Arbeitnehmerschaft, nur in Maßen und in bestimmten Phasen für eine breite Mitgliederbeteiligung geeignet. Auch wenn ERA als umfassend konzipiertes Beteiligungsprojekt gescheitert ist, als tarifpolitisches Reformprojekt ist es ein Erfolg. ERA verdankt sich einer weiterhin auch der Einflusslogik verpflichteten Politik der Verbände, die damit sowohl ihrem wichtigsten „Produkt“, dem Flächentarifvertrag neue Geltung verschaffen als auch ihre Stellung gegenüber ausgeferten betrieblichen Partialinteressen stärken wollten. Dieses Ziel, sich als Repräsentanten der allgemeinen Arbeitnehmer- bzw. Arbeitgeberinteressen in Szene zu setzen, den Flächentarifvertrag zu stabilisieren in dem sie den Betrieben ein gerechteres, transparentes und funktionsfähiges Bewertungssystem von Arbeit, Leistung und Belastung zur Verfügung zu stellen, haben sie auch erreicht (Bahnmüller, Hoppe, Mugler, Salm & Schwarz-Kocher 2017).

Anders als im ERA-Fall stoßen Beschäftigtenbefragungen bei Mitgliedern, Nichtmitgliedern und auch Ehrenamtlichen auf breite Resonanz, wozu sicherlich beigetragen hat,

dass die Beteiligungsansprüche an die Beschäftigten verhalten sind und der Status der formell an der tarifpolitischen Entscheidungsfindung beteiligten Funktionäre nicht in Frage gestellt wird. Die Ausarbeitung konkreter Verhandlungspakete und die Entscheidung darüber ist weiterhin ihre Sache. Dennoch haben Beschäftigtenbefragungen die Grundlagen für tarifpolitisch relevante Entscheidungen deutlich verändert bzw. erweitert. Sie machen einen ggf. bestehenden Gap zwischen Situationsdeutungen und Priorisierungen tarifpolitischer Lösungsansätze von Ehrenamtlichen, Mitgliedern und Nichtmitgliedern sichtbar und fungieren als Instrument, tarifpolitische Debatten zu erden, Repräsentationsdefizite zu überbrücken und den Anspruch der Gewerkschaft zu stärken, Sprachrohr aller abhängig Beschäftigten der Branche zu sein, und entsprechend zu handeln.

„Mehr Beteiligung wagen“ ist auch das Leitmotiv des neuen, bisher nur in Teilen erprobten Mobilisierungs- und Arbeitskampfkonzepts der IG Metall. Es resultiert aus der sinkenden Wahrscheinlichkeit von flächendeckenden Erzwingungsstreiks bisherigen Zugschnitts sowie immer wieder aufkeimender Kritik an den teilweise als ritualisiert empfundenen und auf zu wenige Betriebe bzw. Tarifbezirke fokussierten Warnstreiks. Das neue Konzept zielt darauf ab, mehr Beschäftigte, Betriebe und Regionen einzubinden sowie durch den Einbau einer weiteren Eskalationsstufe in Form von bezirksübergreifend rollierend organisierten und auch bezahlten Tagesstreiks mehr Druck auf die Arbeitgeber auszuüben. Es geht dabei zwar auch um Diskurs- und Entscheidungsbeteiligung, primär jedoch um die Stärkung von Organisationsmacht und erweiterte Handlungsfähigkeit. Im Mittelpunkt steht koordiniertes kollektives Handeln.

Auch in der als besonders beteiligungskritisch geltenden Phase der Kompromissbildung sind, wie die Beispiele von Verdi und der IG Metall zeigen, unterschiedliche Beteiligungsmodi möglich, um die Akzeptanz eines Tarifkompromisses abzuklären und Verpflichtungsfähigkeit herzustellen. Es ist also nicht notwendigerweise so, dass breite Beteiligungsmöglichkeiten am Beginn einer Tarifbewegung vielfach, bei der Kompromissbildung bzw. der Sicherung Verpflichtungsfähigkeit kaum gegeben wären. Ob der Ansatz von Verdi mit Mitgliederbefragungen am Ende fast jeder Tarifbewegung dauerhaft den erhofften Erfolg hat, bleibt abzuwarten. Er verschafft im positiven Fall Tarifiergebnissen möglicherweise eine höhere Akzeptanz, kann im negativen Fall aber auch die Legitimität und Effizienz der Tarifautonomie gefährden. Wirklich geklärt ist diese Frage bisher nicht.

Mehr Beteiligung löst neue Fragen und Diskussionen aus. Weitreichende Hoffnungen auf Demokratisierung werden ebenso geweckt wie Befürchtungen, Beteiligung könne manipulativ missbraucht werden. Ein Ausbau der Mitgliederbeteiligung führt Organisationen auch in neue Dilemmata, unterschiedliche Interessenlagen werden transparenter und der kommunikative Aufwand steigt. Welches neue Mischungsverhältnis aus Bewegungslogik und Institutionenlogik, aus Mitgliederlogik und Einflusslogik wird entstehen? Unsere Beispiele zeigen, dass mehr Mitgliederbeteiligung nicht automatisch zu einer Dominanz der Mitgliederlogik und einer Verdrängung der Einflusslogik führt, sondern dass dies von der konkreten Ausgestaltung der Beteiligungsangebote und deren Zielsetzungen in den verschiedenen Phasen einer Tarifbewegung abhängt. Noch lässt sich nicht beurteilen, welche Angebote das Experimentierstadium überstehen und welche Stufen der Beteiligung sich in welchen Feldern zu einer stabilen Organisationspraxis entwickeln werden. Ein spannender Gegenstand weiterer Forschung sollte es allemal bleiben.

Literatur

- Arlt, H.-J. (1994). Kampfkraft kommt aus Kommunikation – oder verkümmert. *Gewerkschaftliche Monatshefte*, 45 (5), 281–296.
- Bahn Müller, R. (1985). Der Streik: Tarifkonflikt um Arbeitszeitverkürzung in der Metallindustrie 1984. Hamburg: VSA-Verlag.
- Bahn Müller, R. & Bispinck, R. (1995). Vom Vorzeige- zum Auslaufmodell? Das deutsche Tarifsystern zwischen kollektiver Regulierung, betrieblicher Flexibilisierung und individuellen Interessen. In R. Bispinck (Hrsg.), *Tarifpolitik im Umbruch. Die Zukunft des Flächentarifvertrags* (S. 137–172). Hamburg: VSA Verlag.
- Bahn Müller, R. (1998). *Tarifpolitik und Beteiligung. Innerverbandliche Willensbildung und zwischenverbandliche Kompromissbildung am Beispiel der „Tarifreform 2000“ der IG Metall in Baden-Württemberg*. Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Bahn Müller, R., Bispinck, R. & Schmidt, W. (1993). *Betriebliche Weiterbildung und Tarifvertrag. Eine Studie über Probleme qualitativer Tarifpolitik in der Metallindustrie*. Mering: Rainer Hampp Verlag.
- Bahn Müller, R., Hoppe, M., Mugler, W., Salm, R. & Schwarz-Kocher, M. (2017): *Entgeltrahmenabkommen in der Metall- und Elektroindustrie. Langzeiteffekte von ERA*. HBS-Study 372, Düsseldorf. Abgerufen von https://www.boeckler.de/pdf/p_study_hbs_372.pdf
- Bremme, P., Fürniß, U. & Meinecke, U. (Hrsg.). (2007). *Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften*. Hamburg: VSA Verlag.
- Burkhard, O., Iwer, F. & Wagner, H. (2006). Thesen zur Tarifpolitik. Zukunftsfragen solidarischer Tarifpolitik. In B. Huber, O. Burkhard & H. Wagner (Hrsg.), *Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsverhältnis von Fläche und Betrieb* (S. 33–50). Hamburg: VSA Verlag.
- Crouch, C. (2008). *Postdemokratie*. Frankfurt: Edition Suhrkamp.
- Dörre, K. (2011). Funktionswandel der Gewerkschaften. Von der intermediären zur fraktalen Organisation. In T. Haipeter, & K. Dörre (Hrsg.), *Gewerkschaftliche Modernisierung* (S. 267–301). Wiesbaden: Springer Verlag. doi: 10.1007/978-3-531-93332-0_11
- Haipeter, T. (2010). Betriebsräte als neue Tarifakteure. Zum Wandel der Mitbestimmung bei Tarifabweichungen. Münster: Nomos Verlag. doi: 10.5771/9783845269375
- Hoffmann, J., Mückenbergh, U. & Lange, D. (1990). *Jenseits der Beschlusslage. Gewerkschaft als Zukunftswerkstatt*. Köln: Bund Verlag.
- IG Metall (1989). *Leitlinien der IG Metall zur gesellschaftlichen und gewerkschaftlichen Reform*. In IG Metall (Hrsg.), *Solidarität und Freiheit. Internationaler Zukunftskongress 1988* (S. 553–563). Köln: Bund Verlag.
- IG Metall (Hrsg.). (2013a). *Mehr Beteiligung wagen. Handlungshilfe für Betriebsräte und Vertrauensleute*, Nr. 19. Frankfurt.
- IG Metall (2013b). *Beschäftigtenbefragung. Analyse der Ergebnisse*. Frankfurt.
- IG Metall (2014). *Bestandsaufnahme der IG Metall „Pforzheimer Abkommen“*. Kongress „Beteiligung und Mitbestimmung“ der IG Metall am 5./6. November in Mannheim.
- IG Metall (2015). *Gute Arbeit. Gutes Leben. IG Metall. Veröffentlichung der Entschlüssen, Leitlinien und Anträge des 23. Ordentlichen Gewerkschaftstags der IG Metall vom 18. Bis 25. Oktober 2015*. Frankfurt.
- IG Metall (2017a). *Die Befragung 2017. Arbeitszeit – Sicherheit, Gerechtigkeit, und Selbstbestimmung. Ergebnisse, Zahlen und Fakten zur Arbeitszeit*. Frankfurt.
- IG Metall (2017b). *Arbeitszeit im Fokus. Schichtarbeit, Mobile Arbeit und Vereinbarkeit. Vertiefende Auswertung der Beschäftigung 2017*. Frankfurt.
- IG Metall (2017c): *Hergestellte Tarifbindung in der MuE-Tarifrunde 2016*, unveröff. Manuskript.

- Kern, H. (1988). Anforderungen an die Tarifpolitik von morgen. In IG Metall (Hrsg.), *Tarifpolitik im Strukturwandel* (S. 166–182). Köln: Bund Verlag.
- König, O., Stamm, S. & Wendl, M. (Hrsg.). (1998). *Erosion oder Erneuerung? Krise und Reform des Flächentarifvertrags*. Hamburg: VSA Verlag.
- Kühbauch, C. (2015). Beteiligung als strategische Chance der IG Metall. In D. Wetzel (Hrsg.), *Beteiligen und Mitbestimmen. Für eine lebendige Demokratie in Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 70–75). Hamburg: VSA Verlag.
- Mayntz, R. (1963). *Soziologie der Organisation*. Reinbek: Rowohlt Verlag.
- Michels, R. (1911). *Zur Soziologie des Parteiwesens in der modernen Demokratie: Untersuchungen über die oligarchischen Tendenzen des Gruppenlebens* (4. Aufl.) 1989. Stuttgart: Kröner Verlag.
- Morgenroth, C., Niemeyer, E. & Hollmann, R. (1994). *Realistische Utopien: Beteiligungsgewerkschaft als Zukunftsperspektive*. Köln: Bund Verlag.
- Müller-Jentsch, W. (1974). Die spontanen Streiks 1973. In O. Jacobi, W. Müller-Jentsch & E. Schmidt (Hrsg.), *Gewerkschaften und Klassenkampf. Kritisches Jahrbuch '74* (S. 44–54). Frankfurt: Fischer Verlag.
- Müller-Jentsch, W. (1995). Auf dem Prüfstand: Das deutsche Modell der industriellen Beziehungen. *Industrielle Beziehungen*, 2 (1), 11–24.
- Oetjen, H. & Zoll, R. (Hrsg.). (1994). *Gewerkschaften und Beteiligung. Eine Zwischenbilanz* (S. 12–23). Münster: Westfälisches Dampfboot.
- Rehder, B. (2006). Legitimitätsdefizite des Co-Managements. Betriebliche Bündnisse als Konfliktfeld zwischen Arbeitnehmern und betrieblicher Interessenvertretung. *Zeitschrift für Soziologie*, 35 (3), 227–242.
- Riester, W. (1990). Mündlicher Geschäftsbericht, 41. Bezirkskonferenz der IG Metall Stuttgart in Friedrichshafen, unveröff. Man.
- Schauer, H. (1988). Thesen zum Stand der gewerkschaftlichen Diskussion. In IG Metall (Hrsg.), *Tarifpolitik im Strukturwandel* (S. 155–165). Köln: Bund Verlag.
- Schumann, M. (Hrsg.). (1971). *Am Beispiel der Septemberstreiks – Anfang der Rekonstruktionsperiode der Arbeiterklasse?* Hamburg: Europäische Verlagsanstalt.
- Steinkühler, F. (1989). Die andere Zukunft gestalten. In IG Metall (Hrsg.), *Solidarität und Freiheit. Internationaler Zukunftskongress 1988* (S. 510–534). Köln: Bund Verlag.
- Weick, E. (1979). Betriebs- und Personalratswahlen 1978. Ein Überblick. In O. Jacobi, W. Müller-Jentsch & E. Schmidt (Hrsg.), *Arbeiterinteressen gegen Sozialpartnerschaft. Kritisches Gewerkschaftsjahrbuch 1978/79* (S. 92–95). Frankfurt: Rotbuch Verlag.
- Weitbrecht, H. (1969). *Effektivität und Legitimität der Tarifautonomie. Eine soziologische Untersuchung am Beispiel der deutschen Metallindustrie*. Volkswirtschaftliche Schriften, Heft 133. Berlin: Dunker & Humblot.
- Wetzel, D. (2015). Mehr Beteiligung wagen. In D. Wetzel (Hrsg.), *Beteiligen und Mitbestimmen. Für eine lebendige Demokratie in Wirtschaft und Gesellschaft* (S. 7–11). Hamburg: VSA Verlag.